

**Opdrachtgever:** Vlabest, werkgroep schaaloptimalisatie

**Titel:** Over bestuurskrachtmetingen en hun gevolgen

*Dr. Koenraad De Ceuninck*

## **Contact**

Dr. Koenraad De Ceuninck  
Prof. Dr. H. Reynaert  
Centrum voor Lokale Politiek (CLP)  
Vakgroep Politieke Wetenschappen  
Universiteit Gent  
Universiteitstraat 8  
9000 Gent

[Koenraad.DeCeuninck@ugent.be](mailto:Koenraad.DeCeuninck@ugent.be)

[Herwig.Reynaert@ugent.be](mailto:Herwig.Reynaert@ugent.be)

## Inhoudstafel

1. Inleiding	3
2. Bestuurskracht, een definiëring	3
2.1. Definiëring	3
2.2. Over de relatie tussen schaal en bestuurskracht	4
3. Bestuurskracht meten	6
4. Opschalen naar meer bestuurskracht	8
4.1. Fusie als weg naar meer bestuurskracht	9
4.2. 'Samen werken' aan meer bestuurskracht	12
5. Lessen voor Vlaanderen	16
6. Besluit	18
7. Bronnen	20

## 1. Inleiding

Voorliggende tekst werd geschreven in opdracht van de werkgroep 'schaaloptimalisatie' binnen de Vlaamse adviesraad voor bestuurszaken (Vlabest). Er werd in overleg met de werkgroep afgesproken dat de tekst inspiratie moet bieden voor het schaaldebat in Vlaanderen, en meerbepaald voor het vervolgtraject na de eerste fase van de regioscreening die in 2012 werd voltooid (*Regioscreening. Bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen. Inventarisatie en analyse. 24 april 2012*). De Vlabest heeft er immers altijd voor gewaarschuwd dat die regioscreening geen vrijblijvende oefening mag blijven (zie daarvoor het advies van de Vlabest op het rapport van de regioscreening – advies van 2 oktober 2012). De resultaten van die regioscreening bieden immers een ideale vertrekbasis om te komen tot een doorlichting van de bestuurlijke samenwerking in Vlaanderen.

De Vlabest wijst er in haar advies van 2 oktober 2012 op dat bij die regioscreening te weinig aandacht ging naar de bestuurskracht van de lokale besturen. Vertrekkende vanuit die vaststelling legt de voorliggende tekst daar dan ook de nadruk op. In een eerste luikje bekijken we kort wat we onder bestuurskracht begrijpen. Dat werd bewust beknopt gehouden, vermits er reeds voldoende definiëringen bestaan van het concept. Bovendien werd daar in het verleden ook al heel wat over gepubliceerd. Het volgende luik handelt over het meten van die bestuurskracht. Hiervoor kijken we over de grens richting Nederland. Daar werd de laatste jaren immers heel wat ervaring opgedaan met zogenaamde bestuurskrachtmetingen. We brengen dit instrument in beeld en gaan na wat de voor- en nadelen zijn die eraan verbonden zijn. In een volgend luik schetsen we het vervolgtraject. Wat na een bestuurskrachtmeting? Welke gevolgen worden daaraan gekoppeld? Wat gebeurt er met de resultaten? De nadruk daarbij ligt op gemeentelijke fusies en intergemeentelijke samenwerking als twee mogelijke sporen van schaalaanpassing van het lokaal bestuursniveau. Vooraleer over te gaan tot het besluit trachten we uit de Nederlandse ervaringen enkele lessen te trekken voor de Vlaamse bestuurlijke context.

## 2. Bestuurskracht, een complex begrip

### 2.1. Definiëring

De term bestuurskracht wordt te pas en te onpas vermeld in het schaaldebat (Korsten e.a., 2007, p. 24). Dat is nu zo en was in het verleden niet anders. Volgens Korsten e.a. werd de term zelfs een adagium, 'een toverwoord, om fusies van vooral kleinere gemeenten tot stand te brengen'. Ook in de jaren '70, tijdens de grootschalige fusieoperatie in België, werd de term naar voor geschoven als een belangrijk motief om werk te maken van gemeentelijke schaalvergroting (De Ceuninck, 2009). Het was overigens de eerste keer dat de term nadrukkelijk op de (politieke) agenda kwam in België (Deschouwer e.a., 2001).

De term bestuurskracht heeft in essentie te maken met het bestuurlijk vermogen van een gemeente. Bestuurskracht is een ruim en veelvuldig gebruikt begrip, waarvan dan ook verschillende definities bestaan. Bouckaert e.a. (2003) hebben het over 'een gemeente die het vermogen heeft haar taken te behartigen, die derhalve in staat is wettelijke taken uit te voeren en optimaal in staat is de lokale problemen op te lossen en in lokale behoeften te voorzien'. Bestuurskracht kan ook worden omschreven als 'de capaciteit om als bestuur de eigen organisatie zodanig uit te bouwen dat een beleid kan gevoerd worden dat aan de verwachtingen van de burgers tegemoet kan komen en dat

het bestuur de mogelijkheid geeft om een zelfstandige rol te spelen ten aanzien van de gemeenschap waardoor het bestuur wordt verkozen' (Hoge raad voor binnenlands bestuur, 2002). Toonen (1998) heeft het op zijn beurt over 'de mate waarin een gemeente op doeltreffende, efficiënte en democratische wijze in staat is lokale problemen op te lossen of op te vangen en in lokale behoeften te voorzien'.

Uit die definities blijkt duidelijk dat bestuurskracht zowel verwijst naar de capaciteit (of het vermogen) om een beleid uit te stippelen en naar de mogelijkheid om dit te doen, zowel financieel als wettelijk. Een gemeente moet met andere woorden in staat zijn te doen wat ze moet doen. Met dat laatste wordt verwezen naar de eigen beleidsruimte van de lokale overheden, de lokale autonomie. Bestuurskracht kan echter ook gezien worden als de verhouding tussen de capaciteit van een lokale overheid enerzijds en haar opdracht anderzijds. Met de capaciteit verwijst men dan naar de bestuurlijke organisatie. De opdracht van de lokale overheid bestaat op zijn beurt uit de lokale en regionale beleidsvraagstukken, de ambities van de gemeente en de opgelegde taken.

Deschouwer e.a. (2001) voegen daar nog aan toe dat gemeenten, bij het uitvoeren van die taken, moeten beantwoorden aan een aantal kwaliteitscriteria 'die meestal gevat worden door varianten op de begrippen doelmatigheid en democratische kwaliteit'. Een bestuurskrachtige gemeente is volgens de auteurs dan ook een gemeente die responsief is naar haar burgers toe. Daarmee bedoelt men dat ze op een doelmatige manier in staat is te voldoen aan de verwachtingen van haar burgers. Met doelmatigheid verwijst men dan naar de kwaliteit van de output (bijvoorbeeld een degelijke dienstverlening van de gemeente), maar evenzeer naar een efficiënte of een democratische werking. Ook Toonen (1998) en Korsten e.a. (2007, p. 34) koppelen bestuurskracht expliciet aan kwaliteit van bestuur. Dat laatste wordt dan omschreven als 'de mate waarin een gemeente bestuurlijk en organisatorisch in staat is haar opgaven en rollen waar te maken en de gewenste prestaties te leveren'.

## *2.2. Over de relatie tussen schaal en bestuurskracht*

Al te vaak wordt aangenomen dat schaal en bestuurskracht aan elkaar gekoppeld zijn. Dat is correct, maar de onderlinge relatie is moeilijk aan te tonen. Een grotere schaal leidt niet automatisch tot een toegenomen bestuurskracht. Daar zijn de meeste bestuurskundigen het ondertussen over eens. Nederlands onderzoek gaat zelfs zover door te stellen dat grotere gemeenten geen grotere bestuurskracht hebben dan kleinere en dat schaalgrootte bovendien ook niets zegt over de kwaliteit van het bestuur. De stabiliteit van een lokaal bestuur neemt wel toe met de schaalgrootte, maar niet altijd de kwaliteit van dat bestuur (Staat van het bestuur, 2012, pp. 39-41). Toch blijft men er in het discours gemakshalve vanuit gaan dat een grotere gemeentelijke schaal zal leiden tot meer bestuurskrachtige gemeenten.

Dahl en Tufte (1973) waren bij de eersten om aan te tonen dat er nauwelijks een relatie bestaat tussen de grootte van een land en haar prestaties of verwezenlijkingen. Grote landen zijn niet beter in staat om hun problemen op te lossen dan kleinere landen. De betekenis van schaal werd door hen dan ook sterk gerelativeerd. Zij schoven daartegenover de stelling naar voor dat elk probleem een eigen (optimale) schaal vraagt. Verder stellen de auteurs dat niet zozeer schaalvergroting van belang is om de bestuurskracht te doen toenemen, maar wel de relaties die het lokaal bestuursniveau heeft met andere (onderliggende en bovenliggende) overheden. De centraal-lokale relaties met andere woorden.

Derksen (1998) merkt in deze context op dat grotere gemeenten wel meer vragen en desiderata aankunnen dan hun kleinere collega's. Maar, in kleinere gemeenten zijn er gewoon veel minder eisen. Het is dus te eenvoudig om aan te nemen dat een schaalvergroting (door gemeentelijke fusies) automatisch aanleiding geeft tot een grotere bestuurskracht. Grotere gemeenten hebben automatisch meer (en vaak ook complexere) problemen dan kleinere gemeenten. Dat alleen al brengt met zich mee dat ze een groter en vooral bestuurskrachtiger apparaat nodig hebben.

Korsten e.a. benadrukken dat de term bestuurskracht ook in het Nederlandse debat nogal eenzijdig gekoppeld werd aan het aantal inwoners van een gemeente (2007, p. 25). Aan die schaalgrootte werden dan meteen een viertal verwachtingen gekoppeld:

- Grotere gemeenten zouden meer inkomsten genereren,
- Toegenomen budgettaire mogelijkheden maken het mogelijk om meer ambtenaren in dienst te nemen en zo te komen tot een betere arbeidsverdeling en meer specialisatie,
- Grotere gemeenten impliceert lagere bestuurskosten en minder intergemeentelijke samenwerking,
- Een grotere schaal maakt het mogelijk om meer gericht en planmatig te handelen.

Samengevat zou een grotere schaal dus zorgen voor een minder kwetsbaar bestuur. Of alle bovenstaande verwachtingen echter juist zijn wordt ook in Nederland sterk in twijfel getrokken. Het mag in ieder geval duidelijk zijn dat het beeld van de causale relatie tussen schaal en bestuurskracht, waar men tijdens de fusies in België in de jaren '70 vanuit ging, sterk moet worden genuanceerd.

Ook andere auteurs wijzen erop dat de bestuurskracht van een gemeente van veel meer facetten afhangt dan de schaal uitgedrukt in het aantal inwoners. Voor Maes steunt de bestuurskracht van een gemeente op vier peilers (1975). Naast het aantal inwoners moet ook de financiële slagkracht worden bekeken. De fiscale mogelijkheden waarover gemeenten beschikken is hierin van belang. Als derde peiler verwijst hij naar de werking van de lokale democratie. De auteur heeft het dan onder meer over de participatiemogelijkheden voor de burger. Als laatste element schuift hij de oppervlakte van een gemeente naar voor. Een zekere oppervlakte is volgens Maes noodzakelijk wil men een rationeel beleid voeren inzake ruimtelijke ordening of het inplanten van infrastructuur (containerpark, sociale woningbouw, industriezones, ...) ten behoeve van de inwoners.

Deschouwer e.a. schuiven vijf omgevingsfactoren naar voor die elk een invloed hebben op de bestuurskracht van gemeenten (2001). Zo zijn er ten eerste geografische en demografische factoren, zoals de ligging van een gemeente, bepaalde natuurlijke grenzen, ... Ten tweede zijn er ruimtelijk-ecologische factoren, bijvoorbeeld de aanwezigheid van waardevolle landschappen, de ruimtelijke situering (stad versus platteland), ... Ten derde zijn er economische factoren (economisch profiel, beroepsprofiel van de inwoners, ...) en ten vierde de sociaal-culturele omgeving. Hiermee verwijst men o.a. naar de participatiegraad in het verenigingsleven, de houding tegenover het privé initiatief, de relatie autochtonen versus allochtonen, ... Tot slot heeft ook de politiek (stemverhoudingen, de partijen en hun profiel, al dan niet aanwezigheid van actiegroepen, ...) een invloed op de bestuurskracht van een gemeente.

Tenslotte voeren de auteurs ook aan dat bestuurskracht, naast het feit dat het een complex begrip is, ook een contingent begrip is. Zo is bestuurskracht zowel plaats-, tijds-, proces- als taakgebonden. Onderzoek toont aan dat factoren voor vergelijkbare gemeenten niet noodzakelijk een objectieve

graadmeter zijn om de bestuurskracht weer te geven. Bestuurskracht is met andere woorden plaatsgebonden en afhankelijk van gemeente tot gemeente. Bestuurskracht is ook tijdsgebonden. 'Ze kan slechts begrepen worden tegen de achtergrond van een bepaald moment in de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie, gegeven de taken die men op dat moment van een gemeente verwacht, gegeven ook de aan maatschappelijke stromingen gekoppelde opvattingen over doelmatigheid'. Ten derde is bestuurskracht ook procesgebonden. Ze is met andere woorden afhankelijk van de vigerende processen (bijvoorbeeld wisselwerkingen in de gemeentelijke organisatie) in een gemeente. Tot slot is bestuurskracht ook taakgebonden. Dit heeft te maken met het feit dat elke gemeente (door een andere aard en door een andere relatie met de centrale overheid) eigen specifieke taken heeft ontwikkeld om in lokale behoeften te voorzien.

In hun besluit schrijven de auteurs dan ook: 'Algemene structurele verklaringen van de gemeentelijke bestuurskracht werken niet. We botsen op complexe interacties tussen vele variabelen, waarvan de effecten dan nog per taakdomein verschillend kunnen zijn. (...) De empirische bevestiging dat bestuurskracht een eminent contingent begrip is, heeft niet onbelangrijke consequenties voor het Vlaams beleid. Het betekent zonder meer dat het niet mogelijk is om zomaar, middels structurele ingrepen, een dosis bestuurskracht in de gemeentelijke organisatie in te spuiten. De effecten van die "inspuiting" zijn immers niet goed te voorspellen'.

Ook onderzoek van De Leemans (2001) toonde duidelijk aan dat bestuurskracht meer is dan een verhaal van schaalgrootte. Hij onderscheidt eveneens vijf bepalende factoren die een invloed uitoefenen op de gemeentelijke bestuurskracht:

- Omgevingsfactoren (aantal inwoners, aantal leefkernen, economische activiteiten, al dan niet verstedelijkt karakter)
- Financiële mogelijkheden en beperkingen (financiële draagkracht van de bevolking, fiscale mogelijkheden, aandeel gemeentefonds)
- Personeel (kwaliteit van politiek en ambtelijk personeel, opleiding, motivatie)
- Organisatiestructuur (interne coördinatie, middelenstructuur)
- Communicatie (intern en extern)

### **3. Bestuurskracht meten**

In Nederland werd de laatste jaren heel wat expertise opgebouwd inzake het meten en monitoren van gemeentelijke organisaties (Korsten e.a., 2007). De oorsprong daarvan moet worden gezocht in de provincie Limburg, waar men vanaf 1999 een bestuurskrachtmonitor uitwerkte om de lokale besturen in de provincie door te lichten. Daarbij trachtte men, althans in de officiële verklaringen, om de bestuurskrachtmetingen weg te houden van de herindelingsdiscussie. Het provinciebestuur wenste een doorlichting te organiseren van alle gemeenten vanuit het oogpunt van kwaliteitsdenken. De bedoeling was uiteindelijk dat de resultaten van die doorlichting de gemeenten in staat zou stellen om zich te 'spiegelen' aan de resultaten van andere deelnemende gemeenten (de klassieke benchmarking). Dit alles moest tenslotte leiden tot lokale of provinciale 'verbeteracties'.

De uitkomst van die bestuurskrachtmonitor heeft ervoor gezorgd dat er tussen 2000 en 2007 diverse herindelingen plaatsvonden in de provincie Limburg omdat meerdere gemeenten ervan overtuigd waren dat de uitkomsten van de monitoring drastische maatregelen vroegen. Hoewel dus initieel

niet bedoeld om het fusiedebat op gang te trekken heeft die eerste grootschalige bestuurskrachtmonitor wel degelijk gevolgen gehad voor de schaalgrootte van meerdere Limburgse gemeenten. Het succes van die bestuurskrachtmetingen bracht ook andere regio's en provincies op ideeën. Op meerdere plaatsen in Nederland werden na 2000 gelijkaardige initiatieven opgestart. Er zijn ondertussen zelfs al heel wat Nederlandse gemeenten die twee keer werden beoordeeld door een bestuurskrachtmeting.

De noodzaak om te werken met bestuurskrachtmetingen kwam er volgens Korsten e.a. (2007, pp. 32-33) niet vanzelf. De kwaliteitseisen die de bevolking aan de gemeenten stelt zijn de laatste jaren sterk toegenomen. Van gemeenten wordt niet alleen meer verwacht 'dat ze hun zaken op orde hebben', maar ook dat ze beoogde prestaties realiseren. Het is dan ook geen luxe om te beschikken over een instrument die een soort gezondheidstoestand van de gemeente weergeeft. De vraag naar een overzicht en inzicht in de prestaties, sterkten en zwakten van lokale besturen nam daarom steeds toe. Meerdere factoren werken daar in Nederland bovendien op in:

- Er ontstond een druk om slimmer te organiseren en methoden die hun nut in de private sector reeds bewezen ook te introduceren bij de overheid. Het gaat dan onder meer over shared services centers. Dit kan men organiseren onder de vorm van het SETA (Samen En Toch Apart) model, federaties van gemeenten, regio's, ... Wie wil samenwerken met anderen moet natuurlijk wel eerst beschikken over een analyse die bruikbare argumenten geeft om de stap tot samenwerking te zetten.
- De druk op de gemeenten neemt toe omdat alles wat ze doen ook kritischer gevolgd wordt. De media dragen daarin een grote verantwoordelijkheid door scores af te drukken van goed en slecht scorende gemeenten op meerdere beleidsdomeinen en vormen van dienstverlening.
- De toegenomen aandacht voor verantwoording. Zeker vanuit de gemeenteraden steeg de vraag naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het bestuur.

Bestuurskrachtmetingen vormen in meerdere opzichten een antwoord op bovenstaande vragen. Ze zijn een antwoord op de tendens naar meer verantwoording en zelfcontrole. Ze proberen bovendien een totaalbeeld te schetsen van het bestuur, niet van enkele elementen of kleinere aspecten ervan.

Vlaanderen heeft tot op heden enkel ervaring met die laatste. De I-scan is daarvan een goed voorbeeld<sup>1</sup>. Ook dat instrument, dat oorspronkelijk trouwens ook in Nederland werd ontwikkeld, wil lokale besturen een beter inzicht geven in de rol die ICT speelt in hun organisatieontwikkeling. Het instrument brengt in beeld hoe het staat met de ontwikkeling van ICT binnen de gemeentelijke organisatie. Op die manier wordt de gemeente met eigen sterktes en zwaktes geconfronteerd, waar men vervolgens lessen kan uit trekken. De doelstelling is steeds dat gemeenten op het einde van de rit zichzelf kunnen verbeteren op vlak van ICT.

---

<sup>1</sup> Het I-scan project is een samenwerking tussen Corve (coördinatieceel Vlaams e-government), de VVSG, V-ICT-OR en Hogeschool Gent. Voor meer informatie zie [http://www.vvsg.be/Werking\\_Organisatie/ICT\\_en\\_e-government/I-scan/Pages/default.aspx](http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/ICT_en_e-government/I-scan/Pages/default.aspx)

In Vlaanderen werd recent enige expertise opgedaan met een bestuurskrachtmeting in enkele plattelandsgemeenten (De Peuter e.a., 2012)<sup>2</sup>. In opdracht van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) werd een bestuurskrachtmeting uitgevoerd bij een 14-tal plattelandsgemeenten. Die laatste worden immers geconfronteerd met enkele specifieke kenmerken (laag inwonersaantal, een lage bevolkingsdichtheid, een beperkt fiscaal draagvlak) en hebben het daarom vaak moeilijk om hun gemeentelijke kerntaken te vervullen. Veel van die kerntaken vragen bovendien een grote inzet van middelen (onderhoud van een groot aantal landbouwwegen, waterzuivering voor gefragmenteerde en verspreide bewoning en het behoud en versterken van open ruimte) (De Peuter e.a., 2012, p. 6). Dit alles maakt het in kaart brengen van de bestuurskrachtproblematiek in die gemeenten heel waardevol. Bestuurskracht werd in deze studie gedefinieerd als een verhouding tussen enerzijds de capaciteit en anderzijds de opdracht van een lokaal bestuur.

Het ging om een pilootproject waarbij een bestuurskrachtmeting werd uitgewerkt aan de hand van een 3-tal stappen. Een eerste stap bestond uit een monitor van de betrokken gemeenten. Aan de hand van een set indicatoren werd een bestuurskrachtschets per gemeente opgesteld. Het ging telkens om een 'foto' van de betrokken gemeente om zo gemeenschappelijke en verschilpunten tussen de gemeenten in kaart te brengen. De tweede fase bestond uit een visitatietraject. Die fase bestond uit een gesprek (één dag) tussen een visitatiecommissie en lokale politici en ambtenaren waarbij men polste naar de manier waarop men lokaal bepaalde problemen oplost. De visitatiecommissie bestond uit een aantal vaste leden telkens aangevuld met meerdere vertegenwoordigers uit de andere deelnemende gemeenten. De derde en laatste fase bestond uit een leertraject. Het was de bedoeling dat de betrokken gemeenten expliciet leerden van elkaar om zo te komen tot een verhoging van de lokale bestuurskracht.

Eén van de belangrijkste conclusies van dit onderzoek was dat bestuurskrachtproblemen zich in plattelandsgemeenten niet anders voordoen dan in andere gemeenten (De Peuter e.a., 2012, p. 28). Wel stelt men vast dat de spanning tussen capaciteit en opdracht in plattelandsgemeenten groter is. De reden hiervoor schuilt uiteraard in het feit dat er nu eenmaal een beperktere structurele capaciteit voorhanden is en / of doordat bepaalde taken in plattelandsgemeenten zwaarder doorwegen (bijvoorbeeld door de uitgestrektheid van het grondgebied). Verder bleek dat intergemeentelijke samenwerking een veel gebruikt instrument is om schaalproblemen op te vangen. Toch bleek uit dit onderzoek dat men in de praktijk een gebrek aan capaciteit ervaart binnen de eigen gemeentelijke administratie om dit bovenlokale beleidsveld degelijk op te volgen. Het is een concreet voorbeeld van een gebrek aan bestuurskracht waarvoor een passende oplossing zou moeten geboden worden.

#### **4. Opschalen naar meer bestuurskracht**

*'Bestuurskracht meten heeft zin!'*

Met bovenstaande quote beginnen Korten e.a. hun conclusie in hun werk 'Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen' (2007). Het is immers goed dat gemeenten hun eigen

---

<sup>2</sup> Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) door het Instituut voor de Overheid (KULeuven) i.s.m. de onderzoeksgroep Management & Bestuur van de Universiteit Antwerpen. De IPO (Interbestuurlijk Plattelandsoverleg) themagroep fungeerde als klankbord tijdens het project.



functioneren tegen het licht houden en zich op basis van die resultaten bezinnen over hun toekomst. Bestuurskrachtmetingen blijken in de Nederlandse bestuurspraktijk vaak een aanzet te zijn tot 'spiegelen' aan andere gemeenten en tevens ook een begin van een leerproces. Gemeenten leren van andere gemeenten om bepaalde eigen zwaktes op te vangen. Hoewel men in Nederland geprobeerd heeft om bestuurskrachtmetingen weg te houden uit de sfeer van het herindelingsdebat is dat maar ten dele gelukt. Bestuurskrachtmetingen leggen vaak belangrijke pijnpunten bloot waardoor gemeenten zich genoodzaakt zien om drastische actie te ondernemen. Een gemeentelijke samenvoeging komt dan plots heel dichtbij. Toch wijzen de auteurs erop dat de meeste bestuurskrachtmetingen in Nederland een bestuurcentrische invalshoek hebben, 'alsof gemeentebesturen zelf de samenleving maken en weinig of geen partijen nodig hebben om samen maatschappelijke effecten te bewerkstelligen'. Op zich is dat jammer, want het is mede door verbindingen, netwerken en bestuurlijke arrangementen met andere actoren in de samenleving dat gemeenten bestuurskrachtiger kunnen worden. Dit luik wil dan ook focussen op twee van de belangrijkste schaal-gerelateerde uitkomsten van bestuurskrachtmetingen, namelijk gemeentelijke samenvoegingen en intergemeentelijke samenwerking.

#### 4.1. Fusie als weg naar meer bestuurskracht

We werpen opnieuw een blik over de grens. Nederland heeft immers meer ervaring opgedaan met gemeentelijke samenvoegingen dan België (Korsten e.a., 2007, pp. 25-29). Het herindelingsbeleid kent er een ander verloop dan dat in België en kreeg bovendien ook andere motivaties door de jaren heen. Feit is wel dat de gemeenschappelijke argumentatie achter bijna elke herindeling in Nederland het verhogen van de gemeentelijke bestuurskracht was. Vanaf de jaren '60 (Nederland telde in 1960 nog 994 gemeenten) was er lange tijd sprake van een aanpak per streek waar een provincie (of de rijksoverheid) bepaalde initiatieven ontwikkelde om tot herindelingen te komen. Daarbij was sprake van een minimumaantal inwoners dat door de jaren echter voortdurend wijzigde.

Vanaf de jaren '80 (Nederland telde in 1980 nog 811 gemeenten) verdween dat minimumaantal inwoners als argument naar de achtergrond om plaats te maken voor nieuwe argumenten pro fusie. Die waren op hun beurt een uitwerking van het concept bestuurskracht. De redenering toen luidde dat gemeenten een bepaalde schaalgrootte nodig hadden om zo meer bevoegdheden aan te kunnen. Herindeling ging op die manier ook samen met decentralisatie in meerdere beleidsdomeinen (Steen & Toonen, 2010, pp. 153-154). Het begon met sociale huisvesting in de jaren '80, regionale ontwikkeling in de jaren '90 en vervolgens welzijn, sociaal beleid en gezondheidszorg, een ontwikkeling die trouwens nog steeds aan de gang is.

Vanaf de jaren '90 (Nederland telde in 1990 nog 672 gemeenten) werden in Nederland pas echt fundamentele vragen gesteld bij het tot dan gevoerde herindelingsbeleid. Het verzet tegen dat laatste groeide, mede omdat fusies zelden echt overtuigend waren gemotiveerd. Schaalgrootte zegt immers niet alles over de kwaliteit van een organisatie en 'de' ideale schaal bestaat niet. Over dat laatste waren de meeste academici het ondertussen eens. Er werd dan ook gepleit voor een 'knelpuntenbenadering' waarbij herindeling pas wenselijk werd geacht wanneer meerdere grote knelpunten in een gemeente konden worden aangetoond (Derksen, 1992, pp. 151-153). Bovendien moest men kunnen aantonen dat een herindeling een oplossing kon bieden voor die knelpunten. Daarmee werd het criterium van het minimumaantal inwoners afgewezen als een voldoende reden om over te gaan tot een schaalvergroting.

Na 2002, met de komst van de kabinetten Balkenende, veranderde er opnieuw heel wat inzake het Nederlandse herindelingsbeleid. Voortaan was er sprake van een vrijwillige aanpak die van onderuit moest komen. Het kon niet langer zo zijn dat hogere bestuursniveaus beslisten over de grenzen en de schaal van de gemeenten. Die laatste werden zelf uitgenodigd om voorstellen te formuleren die ze lokaal zelf hadden gevormd en waarvoor een lokaal draagvlak bestond. De kabinetten Balkenende kozen er uitdrukkelijk voor om geen opgelegde fusies door te voeren waarvoor geen maatschappelijk draagvlak aanwezig was. De periode onder Balkenende ging trouwens gepaard met opnieuw een substantiële decentralisatie naar de lokale overheden toe (Korsten e.a., 2007, p. 29). Het gaat zowel om de wet 'Werk en Bijstand' als de 'Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning'.

Korsten e.a. wijzen terecht op de paradox die achter dit herindelingsbeleid schuil gaat. Bij het herindelingsbeleid werden steeds meer bedenkingen geformuleerd waardoor men zou kunnen vermoeden dat het beleid zelf vroeg of laat zou stilvallen. Niets is echter minder waar. Ondanks die veranderende retoriek valt geen daling waar te nemen in het aantal doorgevoerde fusies. Feitelijke herindelingen werden gestaag verdergezet. In 2000 telde Nederland nog 537 gemeenten en dat aantal was tegen 2010 verder gedaald tot 431<sup>3</sup>. Korsten e.a. besluiten dan ook met de quote... *herindeling is een 'evergreen'*.

Dat laatste zou ook wel eens kunnen kloppen als we het tussen de VVD en de PvdA in oktober 2012 gesloten regeerakkoord erop nalezen (Regeerakkoord 'Bruggen slaan', 29 oktober 2012). Daarin wordt sterk ingezet op een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen, waarbij men een groot aantal bevoegdheden wil overbrengen van het Rijk naar de gemeenten. Een grote decentralisatie vraagt uiteraard wel een passende schaal van die laatste. In het regeerakkoord staat dan ook te lezen: 'Voor de lange termijn hebben wij het perspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding en gemeenten van tenminste 100.000 inwoners voor ogen'. Die inwonersnorm kan eventueel wel nog worden aangepast in functie van de bevolkingsdichtheid in de verschillende delen van het land. Het regeerakkoord benadrukt dat dit een plan is gekoppeld aan een lange termijn, maar verwelkomt toch ontwikkelingen die het beleid in de gewenste richting sturen (lees: verdere herindelingen). Bovendien stelt men de gemeenten ook een belangrijke decentralisatie in het vooruitzicht. Al moet daar wel bij worden gezegd dat die zich richt op 100.000-plus gemeenten. Nieuwe bevoegdheden dienen hier dus als wortel om gemeenten te overtuigen hun schaalgrootte aan te passen.

Het is duidelijk dat, mochten die plannen verwezenlijkt worden, het provinciale bestuursniveau er in de toekomst grondig anders zal uitzien. De huidige 12 provincies zouden moeten wijken voor 5 'landsdelen'. De provinciale schaal zal dus sterk vergroten en de bevoegdheden zullen zich beperken tot een gesloten takenpakket. Daarbij moet ook worden vermeld dat de waterschappen op termijn zouden worden samengevoegd met de landsdelen, waardoor de waterschappen dus de facto zouden ophouden te bestaan.

Nederlandse wetenschappers reageren alvast verdeeld op het voorstel<sup>4</sup>. Schaap, Denters, Fraanje en Herweijer noemen het voorstel ronduit 'ineffectief'. Ze doen dit om 3 verschillende redenen. Ten eerste is volgens deze auteurs bewezen dat de bestuurskracht van een gemeente na een herindeling

---

<sup>3</sup> Sinds 1 januari 2013 telt Nederland overigens nog maar 408 gemeenten.

<sup>4</sup> Op basis van een artikel in het NRC Handelsblad van 7 november 2012, 'Is de geplande schaalvergroting bij gemeenten ineffectief, of werd het hoog tijd?'.

zelden toeneemt. Aan grotere gemeenten worden veel meer eisen gesteld dan aan kleinere gemeenten, die de toegenomen bestuurskracht vaak teniet doen. Anders gezegd, 'grotere gemeenten kunnen wel meer, maar ze moeten ook meer'. Ten tweede wijzen er erop dat het lokaal bestuur zelden efficiënter wordt na een herindeling. De organisatie wordt groter, met meer overhead en leidinggevenden tot gevolg. De inkomsten stagneren ondertussen. In Nederland krijgen heringedeelde gemeenten immers niet meer geld uit het gemeentefonds dan de som die de voormalige gemeenten ontvingen. Een fusie brengt bovendien meerdere specifieke kosten met zich mee. Ten derde tasten schaalvergrotingen de lokale democratie aan. De betrokkenheid van de bevolking bij de lokale politiek neemt af, iets wat zich in Nederland manifesteert door dalende opkomstcijfers bij raadsverkiezingen na een herindeling. Gemeenteraadsleden krijgen het bovendien een stuk drukker, want het aantal te vertegenwoordigen burgers neemt per raadslid sterk toe. De auteurs schuiven intergemeentelijke samenwerking dan ook naar voor als goed alternatief voor verregaande herindelingen. 'Gemeenten vergroten door samenwerking hun bestuurskracht en behouden hun zelfstandigheid en een relatief kleine afstand tussen het bestuur en de inwoners'.

Daartegenover staat de visie van Wim Derksen die de plannen meer dan terecht vindt. Ook hij somt daarvoor meerdere motieven op. Ten eerste noemt hij die schaalvergroting een absolute voorwaarde voor een verdere decentralisatie van bevoegdheden naar het lokaal bestuursniveau. Vele gemeenten kunnen die extra bevoegdheden niet aan, omwille van het feit dat ze te klein zijn. Het illustreert volgens hem ook hoezeer de gemeenten de laatste jaren vooral een uitvoerder van hoger beslist beleid zijn geworden. 'Het romantisch idee van de gemeente als democratisch bestuur van de lokale gemeenschap is steeds meer verleden tijd'. Ten tweede wijst hij op de vele pogingen die door de jaren werden ondernomen om het binnenlands bestuur te reorganiseren. Dat was volgens Derksen voornamelijk een zoektocht naar een nieuw regionaal bestuur. Nagenoeg al die pogingen zijn overigens mislukt. Grotere gemeenten kunnen volgens deze auteur aan die zoektocht een einde maken. Tot slot wijst hij ook op de nieuwe taakstelling voor de provincies. Dat die samensmelten met de waterschappen juicht hij toe. Het zal de provincies volgens hem verplichten om minder te focussen op eigen beleid, maar als bestuursniveau te schakelen tussen nationale en lokale belangen.

Met deze pro's en contra's in het achterhoofd is het nuttig om de balans op te maken wat gemeentelijke samenvoegingen betreft. We doen dat door de voor- en nadelen kort te bekijken. Swianiewicz reikt ons daarvoor een bruikbare opsomming aan (2010, pp. 185-191).

#### *Pro's:*

1. Schaalvoordelen. Diensten kunnen op een grotere schaal vaak goedkoper worden aangeboden. Bovendien worden ze vaak ook efficiënter en effectiever georganiseerd op een grotere schaal.
2. Grotere lokale overheden kunnen meer bevoegdheden aan. Ze openen de deur voor een zekere decentralisatie van bevoegdheden naar het lokaal bestuursniveau.
3. Als lokale overheden meer dienstverlening aanbieden, dan is het niet ondenkbaar dat mensen ook sneller geneigd zullen zijn om lokaal te participeren. Meerdere onderzoeken wijzen immers uit dat participatie op lokaal vlak toeneemt naarmate lokale overheden ook meer te beslissen hebben.

4. Grotere lokale overheden reduceren vaak de verschillen tussen lokale overheden. Dit voorkomt de noodzaak aan bepaalde herverdelingsmechanismen die politiek vaak erg gevoelig liggen.
5. Grotere lokale overheden zijn beter in planning en economische ontwikkeling.
6. Grotere lokale overheden zorgen voor een betere verdeling van de lasten met minder free-riding tot gevolg.
7. Samengevoegde gemeenten beschikken over een toegenomen soortelijk gewicht. De kans dat je als lokale overheid wordt gehoord in Brussel of Den Haag is groter wanneer je spreekt namens een grote groep inwoners dan wanneer je dat doet namens een kleine plattelandsgemeente.

#### *Contra's*

1. Schaalvergrotingen brengen een democratisch probleem met zich mee. De afstand tussen burger en bestuur neemt toe en velen (vaak ook kleinere gemeenten die betrokken worden in een fusie) vrezen dat hun stem niet meer zal gehoord worden.
2. De toegankelijkheid van gemeentelijke dienstverlening neemt af, zeker wanneer er gekozen wordt om de dienstverlening te centraliseren.
3. De identiteit van lokale gemeenschappen dreigt verloren te gaan. Zeker kleinere gemeenten die bij een fusie betrokken worden vrezen vaak een zeker identiteitsverlies door op te gaan in een groter geheel.
4. Er is steeds het gevaar op nieuwe conflicten binnen de nieuwe gemeente. Het gaat dan voornamelijk om conflicten tussen het centrum en de rand van de gemeente, die beide een andere benadering vragen.

#### 4.2. 'Samen werken' aan meer bestuurskracht

Als alternatief voor gemeentelijke samenvoegingen schuiven meerdere auteurs intergemeentelijke samenwerking naar voor. Het is voor gemeenten vaak een dilemma welke optie ze moeten kiezen (Herweijer en Fraanje, 2011, pp. 10-11). Dat dilemma wordt niet in het minst veroorzaakt doordat er achter beide opties tal van subvarianten schuilgaan. Samenwerking tussen gemeenten kan op verschillende manieren worden vormgegeven, gaande van vrijblijvende vormen tot heel verregaande vormen van samenwerking. Bovendien kunnen gemeenten samenwerken op bepaalde beleidsdomeinen, maar voor andere bevoegdheden kunnen ze met andere gemeenten verbintenissen aangaan. Wanneer het over fusies gaat stelt zich hetzelfde fenomeen. Fusioneren gemeenten met een grote buurgemeente om zo een sterke regionale speler te worden, of fusioneren ze met meerdere kleinere gemeenten om zo meer tegengewicht te bieden aan de sterke buurgemeente? Een tweede reden waarom de keuze tussen fusie en samenwerking niet eenvoudig te maken is heeft te maken met het gebrek aan informatie over de effectiviteit van beide opties. Zelfs in de Nederlandse context, waar al heel wat onderzoek werd verricht, blijft men zich vaak

beperken tot gevalsstudies die afzonderlijke cases onderzoeken, maar vaak een gemeenschappelijk kader ontberen.

Herweijer en Fraanje (2011) hebben geprobeerd om (op basis van de beschikbare literatuur) net dat kader in te vullen voor wat betreft intergemeentelijke samenwerking. Op die manier komen ze tot een overzicht van factoren die de gemeentelijke bestuurskracht kunnen beïnvloeden, zowel in positieve als in negatieve zin.

#### *Verklaringen voor meer bestuurskracht door samenwerking*

1. Bundeling van krachten. Wanneer gemeenten samen bepaalde zaken realiseren is meer mogelijk dan wanneer één gemeente dit alleen zou doen. Door gemeenschappelijk kosten te delen kunnen gemeenten grotere projecten en investeringen aan en kunnen ze zaken sneller realiseren. Dit argument was vroeger van kracht bij het aanleggen van belangrijke openbare nutsvoorzieningen (water, elektriciteit), maar blijft onverminderd actueel wanneer gemeenten door decentralisatie nieuwe taken krijgen toegewezen.
2. Schaalvoordelen. Bepaalde gemeentelijke taken zijn bijzonder personeel- en kapitaalintensief. Wanneer gemeenten die taken op een grotere schaal kunnen organiseren kunnen ze bepaalde vaste kosten delen waardoor dienstverlening goedkoper kan worden aangeboden.
3. Sterker staan tegenover derden. Hier speelt de macht van het getal. De auteurs argumenteren dat gemeenten die in groep bepaalde aankopen realiseren doorgaans een betere prijs kunnen bedingen dan (kleinere) gemeenten die hetzelfde alleen doen.
4. Betere afstemming tussen concurrerende voorzieningen. Intergemeentelijke samenwerking kan ook de afstemming tussen gemeenten bevorderen. Zo kan tegenstrijdig beleid voorkomen worden en kunnen centrumgemeenten afspraken maken over de financiering van bepaalde centrumfuncties met de omliggende gemeenten.
5. Opvangen van kwetsbaarheden. Gemeenten die intensief samenwerken kunnen gespecialiseerd personeel uitwisselen wanneer bijvoorbeeld een ambtenaar lange tijd afwezig is door ziekte. Bovendien kan (gespecialiseerd) personeel gedeeld worden door verschillende gemeenten.

#### *Verklaringen voor minder bestuurskracht door samenwerking*

1. Voordelen die aan samenwerking verbonden zijn kunnen snel teniet worden gedaan door meerdere potentiële nadelen. Eén van die nadelen is de kans op sterk vertraagde besluitvormingsprocessen bij intergemeentelijke samenwerking. Zeker wanneer op voorhand slechte afspraken zijn gemaakt tussen gemeenten, wanneer de betrokken gemeenten andere beleidsvoorkeuren hebben of wanneer er gewoon wantrouwen heerst tussen de gemeenten dan is de kans op trage besluitvormingsprocessen (tot zelfs impasses) reëel.
2. Eén van de belangrijkste argumenten tegen intergemeentelijke samenwerking is misschien wel het democratisch deficit dat ze potentieel doen ontstaan. Beleid dat gevormd wordt in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ontsnapt vaak aan de controle van de gemeenteraad, ook al hebben raadsleden een (in-) directe toegang tot samenwerkingsverbanden. De terugkoppeling naar gemeenteraden blijkt in de praktijk problematisch te verlopen waardoor het voor raadsleden moeilijk is om te weten waar

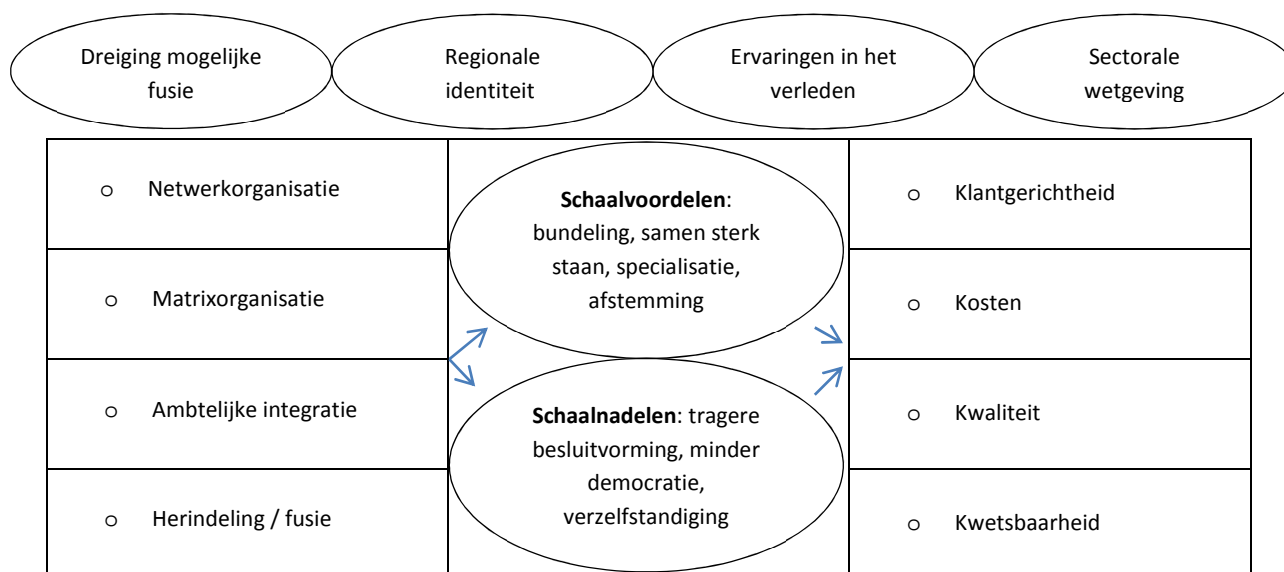
intergemeentelijke samenwerkingsverbanden mee bezig zijn, laat staan dat ze het kunnen controleren. Daarvoor missen gemeenteraadsleden vaak de tijd of de mogelijkheden.

3. Het derde gevaar achter een verhoogde intergemeentelijke samenwerking is de kans op verzelfstandiging van de samenwerking. Er ontstaat immers een intergemeentelijke organisatie die zelf beleid gaat ontwikkelen, met een eigen directie, eigen financiële middelen, ... Het gevaar is denkbeeldig dat op een gegeven moment beleid wordt ontwikkeld dat ingaat tegen datgene wat de aangesloten gemeenten graag zouden zien. De professionals in bepaalde intergemeentelijke sectoren hebben vaak een duidelijke visie over waar ze met hun organisatie naar toe willen. Die visie valt niet altijd samen met die van de lokale politici. Op zich doet dit gevaar voor verzelfstandiging geen afbreuk aan de bestuurskracht van een gemeente, maar het kan die laatste wel ondermijnen.

Naast deze bestuurskracht bevorderende en belemmerende factoren onderscheiden Herweijer en Fraanje ook nog contextfactoren die een invloed kunnen hebben op de kwaliteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (2011, pp. 18-19). Ze hebben het dan in de eerste plaats over de identiteit van een streek. Onderzoek in Nederland wees namelijk uit dat wanneer er in een regio een sterke identiteit is ontwikkeld, de gemeenten in die regio gemakkelijker een samenwerking zullen ontwikkelen dan wanneer die identiteit er niet is. Een tweede gerelateerde factor bestaat uit ervaringen uit het verleden. Regio's met een lange samenwerkingstraditie starten vlotter nieuwe samenwerkingsverbanden op dan regio's die dergelijke traditie niet hebben. Een derde factor waarom gemeenten vlot tot samenwerking overgaan bestaat uit een eventuele externe dreiging. In Nederland hebben (vaak provinciaal gestimuleerde) herindelingsplannen ervoor gezorgd dat heel wat gemeenten intensiever gingen samenwerken. Hetzelfde effect werd ook al bewerkstelligd nadat er een bestuurskrachtmeting werd uitgevoerd. Een vierde en laatste reden waarom volgens de auteurs gemeenten gaan samenwerken heeft te maken met sectorale verplichtingen. Vaak worden gemeenten van hogerhand verplicht om voor bepaalde taken of binnen bepaalde bevoegdheidsdomeinen samen te werken. De samenwerking groeit in die gevallen niet van onderuit, maar wordt opgelegd door de hogere overheid.

Rekening houdend met bovenstaande elementen komen de auteurs tot onderstaand verklaringsmodel voor intergemeentelijke samenwerking. De organisatieverandering staat aan de linkerkant van de figuur. Daarin onderscheiden ze lichte vormen van samenwerken (netwerkorganisatie) tot heel verregaande vormen (fusie). Uiterst rechts staan de criteria waaraan het succes of het falen van de gekozen interventie zal worden vastgesteld. In het midden van de figuur staan de zonet opgesomde factoren die de bestuurskracht kunnen versterken of net belemmeren, terwijl bovenaan de figuur de contextfactoren staan die op hun beurt inwerken op de keuze om al dan niet samen te werken (en onder welke vorm). De figuur kan volgens de auteurs gebruikt worden om een evaluatie te maken van een fusie of een intergemeentelijke samenwerking. Het resultaat zal uiteraard deels afhangen van de gekozen structuur (de linker kolom van de figuur), maar evenzeer van de manier waarop de samenwerking werd vormgegeven. Dit duiden ze aan als de procesfactoren. Het succes van samenwerking zal dus ook steeds afhangen van de manier waarop de betrokken stakeholders problemen en kansen hebben gegrepen en opgelost.

**Figuur 1:** Verklaringsmodel voor intergemeentelijke samenwerking (op basis van Herweijer en Fraanje, 2011).



### Vormen van samenwerking

Wanneer we tenslotte een korte evaluatie maken van de ervaringen die Nederlandse gemeenten hebben met intergemeentelijke samenwerking dan vallen meteen enkele parallellen op met Vlaanderen (Herweijer en Fraanje, 2011, pp. 20-27). De Wgr<sup>5</sup> regeling wordt als een te strak keurslijf ervaren waarin gemeenten te weinig vrijheid hebben om op een flexibele manier met elkaar samen te werken. Bovendien merkt men in Nederland dat veel intergemeentelijke samenwerkingsverbanden de neiging hebben om te verzelfstandigen en een eigen koers varen. Dat terwijl de aangesloten gemeenten wel opdraaien voor de kosten. De roep naar een aangepaste regeling klinkt dan ook steeds luider.

De ontevredenheid omtrent deze bestaande Wgr regeling inspireerde de afgelopen jaren meerdere bestuurskundigen en lokale beleidsmensen om op zoek te gaan naar alternatieven. Bekende alternatieven in Nederland (waarvan ondertussen meerdere varianten worden toegepast) zijn de federatiegemeenten en de SETA-constructie (Samen En Toch Apart). De kern achter een federatiegemeente is dat een aantal gemeenten belangrijke diensten samenvoegen, maar daarnaast de politieke gemeenschap (en aansturing door raad en college) gewoon laten bestaan. Het SETA model gaat nog iets verder met een totale integratie van alle ambtelijke diensten in één facilitair bedrijf. Ook in dit model blijven de raad en het college zelfstandig opereren. Het facilitair bedrijf dat op die manier ontstaat wordt in de praktijk aangestuurd door de verschillende colleges, die op hun beurt allen verantwoording verschuldigd zijn aan hun gemeenteraden.

Die vraag naar alternatieve vormen van intergemeentelijke samenwerking neemt echter niet weg dat men in Nederland intergemeentelijke samenwerking wel degelijk als een sterk alternatief blijft beschouwen voor herindelingen (Herweijer en Fraanje, 2011, pp. 141-152). Samenwerkende

<sup>5</sup> Wgr staat voor Wet gemeenschappelijke regelingen, het wetgevend kader voor intergemeentelijke samenwerking in Nederland.

gemeenten vangen immers de nadelen op die met een samenvoeging gepaard gaan, met name de vergrote afstand tussen de burger en het bestuur. De voordelen (meer bestuurskracht) realiseren ze eveneens. Aan de hand van hun onderzoek trachten de auteurs dan ook na te gaan of intergemeentelijke samenwerking werkelijk leidt tot een verhoging van de bestuurskracht. Ze doen dit op vier domeinen:

- Kwetsbaarheid en kwaliteit

De kwetsbaarheid van een gemeentelijke organisatie neemt duidelijk af bij een intense samenwerking tussen gemeenten. Gemeenten kunnen bepaalde afwezigheden (bijvoorbeeld door ziekte) beter opvangen en blijken ook meer expertise te kunnen ontwikkelen wanneer gemeentelijke administraties intens samenwerken. Bovendien blijken die samenwerkende gemeenten een hogere kwaliteit van dienstverlening af te leveren. Op die twee elementen lijkt intergemeentelijke samenwerking dus wel degelijk een grotere bestuurskracht te genereren.

- Kosten

Besparen op kosten was bij veel intergemeentelijke initiatieven niet de eerste prioriteit. Bovendien moeten gemeenten zich op dit vlak weinig illusies maken, aldus de auteurs. Het opstarten van een samenwerking vraagt, zeker op korte termijn, extra energie, tijd, afstemming... Bovendien ziet men dat op lange termijn het ambitieniveau van de organisatie ook toeneemt, wat op zijn beurt kostenverhogend werkt. Toch is het mogelijk om efficiëntiewinsten te boeken door intergemeentelijk samen te werken. Door bijvoorbeeld te werken met gezamenlijke aanbestedingen en aankopen van bepaalde goederen en diensten kunnen gemeenten vaak voordeligere tarieven bekomen.

- Democratische legitimiteit

Dit laatste element wordt door de gemeenten vaak ingeroepen als reden om samen te werken met andere gemeenten en dus niet te kiezen voor een samenvoeging. Samenwerkende gemeenten behouden immers hun zelfstandigheid en de nabijheid van het bestuur. Toch stellen ze vast dat het voor de raden en de colleges vaak moeilijk is om zeggenschap en controle te behouden wanneer een gemeente veel en intensief samenwerkt met anderen. Daarin schuilt dan meteen ook de paradox tussen nabijheid van bestuur en democratische invloed en controle. Dit alles wordt bemoeilijkt doordat de besluitvorming binnen intergemeentelijke structuren vaak moeizaam verloopt en doordat gemeenten voor verschillende bevoegdheden telkens met andere gemeenten samenwerken en vaak in een andere samenwerkingsvorm.

## **5. Lessen voor Vlaanderen**

Vooraleer na te gaan welke lessen we kunnen trekken uit bovenstaande voor de Vlaamse situatie is het nuttig om ook de actuele discussie in Nederland kort te bekijken. In het kabinet Rutte II, dat in oktober 2012 van start ging, werd Ronald Plasterk bevoegd voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zijn beleidsbrief 'Bestuur in Samenhang' biedt een verfijnde uitwerking van de principes die eerder in het regeerakkoord werden vastgelegd (Plasterk, 2013). Opvallend is dat de uitdagingen die in Vlaanderen momenteel op de politieke agenda staan heel sterk gelijklopen met die in Nederland. De Nederlandse minister verwijst naar de bestuurlijke drukte (teveel bestuurslagen, een overdaad aan intergemeentelijke samenwerking met veel incongruentie), internationalisering, decentralisatie, de gezondheid van de overheidsfinanciën en de steeds mondiger wordende burger.



Al die uitdagingen maken een hervorming van de bestuurlijke structuur in Nederland noodzakelijk. Daarbij wil de minister bewust geen blauwdruk op tafel leggen met de bedoeling die binnen enkele jaren te realiseren. Hij wil een duidelijk perspectief schetsen dat op lange termijn moet worden bereikt, aan de hand van een reeks incrementele wijzigingen en hervormingen.

In Nederland is er volgens minister Plasterk een consensus gegroeid dat overheidstaken best zo dicht mogelijk bij de burger worden uitgeoefend. Daarom wil men ook deze legislatuur inzetten op een belangrijke decentralisatie naar de lokale besturen toe, voornamelijk door enkele sociale beleidsdomeinen over te hevelen. De minister beseft echter dat de uitoefening van die taken ernstige eisen stelt aan de 'uitvoeringskracht' van de gemeenten. Om aan die laatste iets te doen schuift het kabinet twee sporen naar voor, namelijk intergemeentelijke samenwerking en gemeentelijke herindeling. De bekommernis van het kabinet Rutte daarbij is dat de gemeenten ook in de toekomst moeten in staat zijn om hun steeds ruimer takenpakket uit te oefenen.

Toch is het duidelijk dat de voorkeur van het kabinet uitgaat naar het tweede spoor, namelijk de herindelingen. Intergemeentelijke samenwerking wordt gezien als een middel om gemeenten op korte termijn te versterken om nieuwe decentralisaties aan te kunnen. Het kabinet stelt dat elke Nederlandse gemeente tegen begin 2014 deel zou moeten uitmaken van een stevig samenwerkingsverband met een 'voldoende' omvang. Bovendien zouden die laatste best zo congruent mogelijk zijn, om te vermijden dat er opnieuw overlap ontstaat tussen verbanden. Voor gemeentelijke bestuurders wordt het immers onnodig ingewikkeld als een gemeente voor de ene taak bij het ene samenwerkingsverband hoort en voor de andere bij een ander samenwerkingsverband.

Echter, op lange termijn zet men duidelijk in op nieuwe herindelingen. Toch is het kabinet heel duidelijk, die herindelingen moeten van onderop komen, dat wil zeggen op initiatief van de gemeenten zelf. Men is gekant tegen een opgelegde blauwdruk die stipuleert hoe de gemeenten er moeten uitzien of hoeveel inwoners ze moeten tellen. Er moet duidelijk een draagvlak voor bestaan bij de betrokken gemeenten. Mocht er alsnog een gemeente zijn die dreigt achter te blijven, dan is het aan de provincie om stimulerend en faciliterend op te treden en de samenvoeging een duwtje in de rug te geven.

Over het waarom van die herindelingen is het kabinet duidelijk, er zijn immers heel wat voordelen aan verbonden. Zo neemt het probleemoplossend vermogen van een gemeente toe, kan men gemakkelijk kwalitatief hoogwaardig personeel aantrekken en neemt de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie af. Tenslotte verwijst men ook naar het feit dat grotere gemeenten minder intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben. Dat laatste is opmerkelijk, omdat het in strijd is met de bevindingen van de regioscreening in Vlaanderen waaruit bleek dat grotere gemeenten net meer intergemeentelijk samenwerken dan hun kleinere collega's. Tot slot nog een opmerkelijk detail: het minimum aantal inwoners per gemeente zoals het in het regeerakkoord van oktober 2012 stond, namelijk 100.000, is verdwenen uit de officiële retoriek.

*Wat kan Vlaanderen daar nu mee?*

Het is opvallend dat heel wat ontwikkelingen en evoluties in Nederland sterke gelijkenissen vertonen met het actuele debat in Vlaanderen. We hebben het dan over de bestuurlijke drukte, de schaal van

de gemeenten, het intergemeentelijk samenwerken, ... De vraag stelt zich nu of Vlaanderen iets kan leren uit die Nederlandse ervaringen of zonder meer zijn eigen weg moet gaan.

In het maken van duidelijke keuzes staat Nederland alvast verder dan Vlaanderen. Men kiest in Nederland onomwonden voor nieuwe herindelingen. Die laatste lijken, in tegenstelling tot de Vlaamse situatie, ook aardig te slagen van onderop. Gemeenten nemen er duidelijk gemakkelijker een standpunt in pro fusie, iets wat in Vlaanderen vooralsnog erg (politiek) gevoelig ligt. Toch zullen de gemeenten zich ook hier de fundamentele vraag moeten stellen, namelijk: *'Is men in zijn huidige vorm in staat om alle noodzakelijk geachte voorzieningen te blijven aanbieden tegen een aanvaardbare prijs?'*. Indien het antwoord daarop negatief is, zal er zich hoe dan ook een oplossing opdringen. De Vlaamse regering heeft alvast geprobeerd het tij te keren door vrijwillige fusies te stimuleren. Dat werd gedaan door te voorzien in een administratieve begeleiding en een financiële incentive. Hoewel geen enkele Vlaamse gemeente (luidop) interesse toonde, is de Vlaamse regering er op die manier wel in geslaagd om het onderwerp bespreekbaar te maken. Misschien is dat alvast een eerste verdienste. Toch zullen verdere stappen noodzakelijk zijn wil men tot echte resultaten terzake komen. Ook hiervoor kan Nederland inspiratie bieden. Herindelingen worden er immers doorgevoerd om gemeenten te wapenen met een verhoogde dosis bestuurskracht om gedecentraliseerde taken aan te kunnen. Opschaling gaat in Nederland uitdrukkelijk gepaard met een ernstige verschuiving van bevoegdheden richting de lokale besturen. In Vlaanderen zou men hetzelfde kunnen doen. Wanneer men gemeenten wil samenvoegen dan moet daar ook iets tegenover staan. Bijkomende bevoegdheden kunnen lokale beleidsmakers alvast warm maken om fusies minstens te overwegen, misschien zelfs te bepleiten.

Op vlak van intergemeentelijke samenwerking zien we eveneens sterke parallellen tussen Vlaanderen en Nederland. Ook Nederland wil komaf maken met de vele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Die ziet het nieuwe kabinet als tijdelijke oplossingen om een tekort aan bestuurskracht op korte termijn op te vangen. Op lange termijn wil men (naast herindelingen) komen tot regio's waarbinnen zoveel mogelijk tussen dezelfde gemeenten wordt samengewerkt op bepaalde domeinen, dit om overlappende verbanden in de mate van het mogelijke te vermijden. De regioscreening, die momenteel in Vlaanderen onder leiding van de gouverneurs haar tweede fase ingaat, vormt het ideale moment om ook hier te komen tot solide oplossingen die effectief bijdragen tot een vereenvoudiging van de interbestuurlijke ruimte.

## **6. Besluit**

We hebben in deze bijdrage gepoogd enige klaarheid te brengen in het debat omtrent bestuurskracht, bestuurskrachtmetingen en de gevolgen die eraan gekoppeld worden, namelijk een keuze voor intergemeentelijke samenwerking of samenvoeging. Van bestuurskracht onthouden we vooral dat het een complex begrip is dat afhankelijk van plaats, tijd en context verschillende invullingen krijgt. Toch heeft het in essentie steeds te maken met het takenpakket dat een gemeente moet vervullen en de mogelijkheden die daarvoor ter beschikking staan. Ook de koppeling tussen schaal en bestuurskracht is niet eenduidig. Een grotere schaal leidt niet automatisch tot een verhoogde portie bestuurskracht. Elke taak vraagt om een eigen optimale schaal, een vaststelling die het schaaldebat in niet geringe mate hypothekeert.

Nederland doet zijn naam als gidsland alvast eer aan wanneer het gaat over bestuurskrachtmetingen. Men bouwde de afgelopen 15 jaar heel wat ervaring op met dat instrument, dat door de lokale

besturen wordt aangegrepen om zichzelf te evalueren en te spiegelen tegenover andere lokale besturen. Niet zelden brengen die bestuurskrachtmetingen reële schaaladaptaties met zich mee. Het dilemma tussen een herindeling of een verhoogde intergemeentelijke samenwerking komt dat al snel om de hoek kijken.

Wanneer het specifiek over herindelingen gaat, dan valt het op dat men ook in Nederland niet kan spreken van een uitgetekend beleid. Doorheen de jaren veranderde de houding van de verschillende kabinetten en minister tegenover het schaalbeleid immers grondig. Waar men vroeger gemakshalve opteerde voor nieuwe fusies om zo de bestuurskracht te vergroten, plaatste men de laatste jaren steeds meer kanttekeningen bij dat beleid. Voortaan moeten fusies van onderuit groeien en moet er een draagvlak voor bestaan bij de betrokken gemeenten en haar inwoners. Toch heeft die wijziging opvallend genoeg niet geleid tot een daling in het aantal samenvoegingen.

Dit kan wellicht deels verklaard worden doordat er in Nederland ook een zekere druk op de lokale besturen wordt uitgeoefend om op te schalen. Een voortdurend beleid van decentralisatie heeft er immers voor gezorgd dat de lokale besturen moeten gewapend zijn om die bijkomende en vaak veeleisende bevoegdheden op te nemen. Verschillende decentralisatiebewegingen vormen in die zin een rode draad doorheen het Nederlandse herindelingsbeleid. Het valt te verwachten dat men ook in toekomst die ingeslagen weg verder zal bewandelen. Het draagvlak voor meer intergemeentelijke samenwerking erodeert in Nederland immers net zo goed als in Vlaanderen. De bestuurlijke drukte wordt er prioritair opgelost door iets te doen aan de gemeentelijke schaal. Verdere uitbouw van intergemeentelijke samenwerking is daarbij duidelijk het tweede spoor.

In Vlaanderen dient zich met de regioscreening het uitgelezen moment aan om duidelijke keuzes te maken voor de inrichting van het binnenlands bestuur. Indien men echter wil inzetten op gemeentelijke fusies, dan zal men daar ook iets tegenover moeten plaatsen voor de lokale besturen. Administratieve ondersteuning bij de hervorming en financiële stimuli zullen (zoals is gebleken) niet volstaan om de gemeenten over de burg te halen. Bijkomende bevoegdheden bieden misschien een oplossing?

## 7. Bronnen

- Berx, C. (2012). *Bestuur in beweging. Naar een bestuurskrachtig(er) Antwerpen*. Antwerpen: Provincie Antwerpen. (Openingsrede voor de provincieraad 2012)
- Bouckaert, G., De Peuter, B., Van Dooren, W. (2003). *Metten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling: een monitoringsysteem voor het lokaal bestuur in Vlaanderen*. Brugge: Die Keure.
- Dahl, R.A. & Ruffe, E.R. (1973). *Size and Democracy. The politics of the smaller European Democracies*. Stanford: Stanford University Press.
- De Ceuninck, K. (2009). *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*. Brugge: Vanden Broele.
- De Leemans, K. (2001). Bestuurskracht en kerntaken. In: *De Gemeente*, nr. 10, pp. 68-71.
- De Peuter, B. e.a. (2012). *Bestuurskrachtmeter plattelandsgemeenten. Eindrapport*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven – Universiteit Antwerpen.
- Derksen, W. (1992). *De gemeente als gemeenschap. Naar een nieuw lokaal bestuur*. 's Gravenhage: VUGA.
- Derksen, W. (1998). Stabiliteit en bestuurlijke reorganisatie in Nederland. In A. Korsten & P. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde* (pp. 157-169). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Deschouwer, C., De Rynck, F., Smolders, C. e.a. (2001). *De bestuurskracht en de democratische besluitvorming van de Vlaamse gemeenten*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Brussel.
- Herweijer, M. & Fraanje, M.J. (red.) (2011). *Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Korsten, A.F.A., Abma, K. & Schutgens, J.M.L.R. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*. Delft: Eburon.
- Maes, R. (1975). De herstructurering van gemeenten. In: *De Gemeente*, nr. 1, pp. 76-97.
- Plasterk, R. (2013). *Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie van Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Postma, J., e.a. (2012). Van Optimale schaalgrootte naar legitieme schaalgrootte. Een analyse van het publieke debat over schaalgrootte in de zorg. *Bestuurskunde*, nr. 4, pp. 73-82.
- Steen, T. & Toonen, T.A.J. (2010). The Netherlands. In M.J. Goldsmith & E.C. Page (ed.), *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism* (pp. 145-162). Abingdon: Routledge.
- Staat van het Bestuur* (2012). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Swianiewicz, P. (2010). If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies*, 36 (2), 183-203.

Toonen, T. e.a. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*. Assen: Van Gorcum.